ذاتية البلديات السعودية

بين المنهجية والتطبيق

الأستاذ محمد نورالدين محمد حسين

عناصر البحث :ـ

- المقدمة.
- المبحث الأول : العلاقات الحكومية/ البلدية في الواقع السعودي.
- المبحث الثاني : اتجاه الذاتية في نظام البلديات السعودية المعاصر.
- المبحث الثالث : اطار منهج الذاتية في أعمال البلديات.
- الخاتمة.
- ثبت المراجع والهوامش.

مقدمة البحث:

لا شك أن المجلس البلدي هو حجر الزاوية في أي نظام بلديات. ولهذا فإننا في هذه المقدمة نسارع بتعريفه وبيان دوره المرتقب في إنجاح النظام ككل. على أن نسلك خلال البحث ذاته مسلك التوصيف للواقع السعودي في عالم البلديات، ومسلك التنظير لما يجب أن يكون عليه الحال فيما يتعلق بذاتية المجالس البلدية واستقلاليتها. لعل هذا يمثل راية مضيئة ترشد إلى تدعيم وتنمية نظام البلديات السعودية.

إن المجلس البلدي عبارة عن هيئة أفراد يمثلون المجتمع البلدي تمثيلاً قائماً على الإنتخاب وحده، او على التعيين وحده او على كليهما معاً، وينبثقون منه. وكل مهمتهم النهوض بالمستوى المعيشي الرفاهي له، بتحقيق أكبر قدر من الإشباع لحاجات المواطنين في المجتمع البلدي إدارية كانت او إجتماعية أو سياسية.

فبالنسبة للحاجات الإدارية، يستطيع هذا المجلس تحقيق كفاءة أداء الخدمات إذ يركز غالباً على مدى اشباع حاجات المواطنين المتجددة المتنوعة، وليس على قدر ما يدره عمله من عوائد أو ما يقلله من نفقات بالدرجة الأولى. وبالنسبة للحاجات الإجتماعية يستطيع المجلس دعم الروابط الودية بين سكان المجتمع البلدي بإشاعة الروح الجماعية في العمل، التي تدفع الجميع الى بذل الجهد تحقيقا للصالح العام البلدي، وتعميق ثقة المواطن البلدي بنفسه، وبالقيم الإنسانية التي تؤثر الغير على الذات. أما بالنسبة للحاجات السياسية، فإن المجلس يستطيع بصفته ممثل المواطنين في المجتمع البلدي أن يحي الترابط بين هيئة المجلس والمواطنين في عملية اتخاذ القرار العام والإشراف على تنفيذه. فإذا شارك المواطنون في ذلك ساعد على تربيتهم تربية سياسية بشكل يهيؤهم لتولى الوظائف العامة العليا في أجهزة الإدارة العامة فيما بعد.

وبصفة عامة فإنه في سبيل التعرف على أهمية نظم الإدارة البلدية ولزومها في أي مجتمع متمدين أجرى صامويل هيومز أحد علماء الإدارة بعض الدراسات الإدارية المقارنة في أكثر من ثمانين دولة جمعها في كتاب واحد توصل منها الى أن «الإدارة المحلية مظهر مكمل للجهاز السياسي والإدارة العامة والذي تحكم البلاد من خلاله» (١ ـ ١٧٧).

لكنه بالرغم من أهمية دور المجلس البلدي، وأهمية تحقيق ذاتيته واستقلاليته لينهض بهذا الدور، إلاّ أننا يجب ألاّ ننسى أن المجتمع البلدي يظل جزءً لا يتجزأ من مجتمع الدولة الكبير، ليست له ذاتية مطلقة، إذ لابد أن يعمل تحت رقابة الحكومة واشرافها. من أجل نقطة التوازن المناسبة، كان هذا البحث ليوضح كيف يستطيع المجلس البلدي تأكيد استقلاله ومعالم ذاتيته إلى حد يمكنه من خدمة مجتمعه البلدي خير خدمة، دون أن يؤدي هذا إلى انفصاله عن مجتمع الدولة الكبير.

المبحث الأول: العلاقات «الحكومية/البلدية» في الواقع السعودي

يقصد بالعلاقات «الحكومية/ البلدية» ذلك المزيج المناسب من الرقابة الحكومية، والذاتية البلدية والذي يتماشى مع معطيات البيئة ويعمل على تطوير نظام إدارة البلديات، بما يحقق أهداف تنمية المجتمعات البلدية الواقعة في مجتمع الدولة الكبير، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى إحداث تنمية شاملة على مستوى الدولة. لذلك فهذا المزيج هو مزيج متحرك تبعاً للبيئة التي يطبق فيها النظام.

وإذا كانت نظم الإدارة البلدية في كل من انجلترا وفرنسا، هي بمثابة النظم الأم لوقوعها على طرفي نقيض، فإنه يمكن القول بملاحظة الميل الشديد إلى تدعيم ذاتية وحرية البلديات في بيئة المجتمع الإنجليزي. حتى أن الحكومة المركزية لتحرص على تقديم العون والمشورة للمحليات الى حد يمكنها من حسن إدارة إختصاصاتها المحلية (٢ ـ ٣٥). أما في بيئة المجتمع الفرنسي، فيلاحظ الميل الشديد نحو توسيع مجال الرقابة الحكومية لدرجة أن الفقه الإداري هناك يطلق مصطلح الوصاية على رقابة الحكومة على الكانتونات » (٢ ـ ٤١/٤٢). وسائر النظم البلدية إما أن تميل إلى النموذج الإنجليزي، وإما أن تميل الى النموذج الفرنسي.

إلا أن المنظم السعودي قد سلك مسلكاً وسطاً حيث وازى بين مزايا النموذجين. فتارة يميل بالعلاقات نحو توسيع الدور الرقابي لدرجة شديدة حيث يجعل «من حق السلطة المركزية حل المجالس المحلية وإقالة أعضائها قبل انتهاء مددهم القانونية» (٣ـ١١٩). وتارة أخرى يعطي المنظم السعودي للبلديات فرصة ممتازة لكن يتفق بعضها مع بعض في تنسيق وادارة المصالح المشتركة بينهما، كما في حالة إنشاء الطرق التي تربط بين مجتمعي بلديين أو أكثر.

ولاشك أن هذه الفرصة تمكن البلديات من «**نسج العلاقات اللازمة لتنويع نشاطاتها وإنشاء المشاريع المشتركة التي تضمن لها تحقيق التكامل في فعالياتها تحت مظلة من التعاون الإيجابي بينهما**» (٢ ـ ٢٢٠).

المبحث الثاني: إتجاه الذاتية في نظام البلديات السعودية المعاصر

يرى بعض الباحثين (٣ ـ ٢١٩/٢٢٠) أنه بملاحظة الأوضاع التنظيمية في المملكة العربية السعودية يمكننا أن نتوصل إلى أن المجالس المحلية تخضع لرقابة مشددة من قبل أجهزة السلطة المركزية، وبالقدر الذي يحدد حريتها ويدعم التوجهات المركزية». كما يرى أيضا أن التشدد في الرقابة على أعمال البلديات السعودية بالنص «على أن تكون الموافقة مسبقة على التصرف إلى جانب الموافقة اللاحقة سوف يدعم الإتجاهات المركزية» (٣ ـ ٢٢٠).

وإذا كان هذا الرأي يتضمن بعض الحقيقة، فإن إطلاقه على عواهنه فيه شيء من التجنى، وبيان ذلك أن نظام البلديات السعودية يشتمل على مظاهر متنوعة تدعم وتؤكد إتجاه الذاتية في العلاقات الحكومية/البلدية، وهو ما نود مناقشته والتدليل عليه في هذا المبحث في النقاط التالية:

أ ـ الإعتراف للبلديات بالشخصية الإعتبارية:

من أكثر الوسائل أهمية في تحقيق هذه الذاتية. والجدير بالذكر في هذا المقام، القول بأن منح هذه الشخصية للمجلس البلدي كهيئة ـ وليس لرئيسه كفرد ـ دليل على صدق نوايا المنظم السعودي تجاه البلديات. فالرئيس قد يعزل في بعض الحالات، فلوكانت هذه الصفة له لاهتزت ثقة أعضاء المجلس بذاتية واستقلالية المجلس نفسه وجدية النظام البلدي من أصله.

وعلى هذا الأساس لا تزال مجالس الأحياء والمراكز في نظام الإدارة المحلية المصرى – في ظل الدستور الدائم الصادر عام **١٩٧١ م** – خارجة عن المفهوم العلمي المتكامل لما هية المجلس المحلي بسبب عدم الإعتراف لها بهذه الشخصية الإعتبارية. وتبدو الأهمية الكبرى لهذه الوسيلة بالقياس على ما يترتب عليها من حقوق وواجبات مثل:

- **إستقلال الذمة المالية له عن الذمة المالية للدولة. وهذا يعني أن ما قد يكون له من حقوق أو ما عليه من التزمات قبل الغير، هو مستقل عن مثيله المتعلق بالدولة.**

- **حرية البلديات في إدارة شئون موظفيها بشرط عدم مخالفة لوائحها الداخلية لنظام المنسوبين العاملين بالدولة.**

- **حق الأفراد أو المنظمات العامة – في أنحاء الدولة – في مقاضاة المجلس البلدي، وحق المجلس في مقاضاتهم وكل هذا دون حاجة إلى مقاضاة الدولة ذاتها.**

ولقد حرص المنظم السعودي على إعطاء البلديات الشخصية الإعتبارية، لكي تتمتع بالحقوق والواجبات السابقة. ثم أكد حرصه بأن جاء هذا العطاء من أعلى مستوى تنظيمي في الدولة. فجاء في المادة الأولى من نظام البلديات السعودية ما نصه: «البلدية شخصية إعتبارية، ذات استقلال مالي وإداري تمارس الوظائف الموكولة إليها بموجب النظام ولوائحه التنفيذية» (٤ ـ ب$_{١}$ /ف$_{٢}$/م$_{٩}$).

ب ـ مظاهر أخرى توضح اتجاه الذاتية في أعمال البلديات السعودية:

وبمطالعة المرسوم الملكي الصادر بتاريخ ١٣٩٧/٢/٢١ هـ، نستطيع أن نؤكد أن المنظم السعودي فضلاً عن مبدأ منح الشخصية الإعتبارية، عمد إلى عدد آخر من الوسائل التي تدعم نفس الإتجاه. ونقتصر فيما يلي على بعض هذه الوسائل الأخرى:

١ ـ أن الحكومة لا تفرض رئيسا ولا نائباً على المجلس من قبلها، بل تركت إلى المجلس بعد تمام تكوينه حرية اختيار رئيسه ونائبه من بين أعضائه. على أن يتم ذلك بصفة دورية كل سنتين قابلة للتجديد (٤ ـ ب$_{٢}$/ف$_{٢}$/م$_{١٠}$).

٢ ـ ان المنظم السعودي توفيراً منه لجو الحوار الحر، وابعاداً للمناقشات غير الموضوعية التي قد لا تستهدف غير إثارة الرأي العام على مستوى المجتمع البلدي أو مجتمع الدولة الكبير، قرر أن تتخذ الجلسات التي يعقدها المجلس البلدي طابع السرية (٤ ـ ب$_{٢}$/ف$_{٢}$/م$_{١٨}$). ثم ذهب إلى أبعد من ذلك حيث جعل من حق المجلس في بعض الحالات الهامة أن يجرى

الإقتراع والتصويت بطريقة سرية (٣ ـ ب$_{٢}$/ف$_{٢}$/م$_{٢٠}$). وإنه مما لا شك فيه أن هذا المسلك يدعم اتجاه الذاتية في أعمال البلديات

٣ ـ وفيما يتعلق بإيقاف أو فصل أحد أعضاء أي مجلس بلدي أوردت المادة السادسة والعشرون في نظام البلديات ما نصّه «يفقد عضو المجلس البلدي صفة العضوية بقرار من المجلس خاضع للتصديق من وزير الشئون البلدية والقروية». فجعل المنظم السعودي المبادأة باتخاذ قرار فصل بعض الأعضاء في يد هيئة المجلس البلدي ابتداءاً.

٤ ـ وفيما يتصل بالشئون المالية جعلت كافة الموارد المالية الخاضعة بالمجلس، ومنها الأملاك المنقولة وغير المنقولة، غير واقعة تحت طائلة الحجز (٤ ـ ب$_{٣}$/م$_{٣٣}$). فكأن هذه الموارد المالية قد إتخذت نوعا من الحصانة. كما تقول المادة الأربعون من نفس النظام: «تنظم إجراءات صرف أموال البلدية واستيفاء وارداتها، وادارة وتنظيم شئون موظفيها ومستخدميها وعمالها، بلوائح يراعى فيها طبيعة أعمال البلديات يصادق عليها مجلس الوزراء». والمعنى أن اللوائح المالية البلدية تختلف عن مثيلاتها الخاصة بالحكومة وفروعها وهيئاتها. ولا شك أن هذا من مظاهر الذاتية البلدية.

وهكذا اتضح أن المنظم السعودي قد دافع عن إتجاه الذاتية الإستقلالية للبلديات، وأكد عليها في نصوص قوية وصريحة. إلا أنه يجب أن يقطع شوطا أبعد في هذا المجال ليتلافى بعض مظاهر المركزية في تعامل الحكومة مع الوحدات الإدارية اللامركزية البلدية، والتي من أشدها حدة ما يلي (٣ ـ ٢١٩):

- حق وزير الشئون البلدية والقروية في فصل أو دمج بعض الوحدات لكي ينشىء وحدات بلدية أكثر أو أقل. مع أنه من الأوفق أن يكون ذلك إلى الجهات التنظيمية العليا.

- منع الحكام الإداريين والمحليين من التنقل قبل حصولهم على إذن مسبق من المرجع المختص.

- تعدد وتنوع الجهات الحكومية وشبه الحكومية التي تراقب نشاط البلديات بشكل يلفت النظر. فهناك مثلاً: مجلس الوزراء ووزير الداخلية ووزير الشئون البلدية والقروية والحكام الإداريين (رؤساء المقاطعات) والوحدات الفرعية للوزارات، حيث يؤكد وزير الشئون البلدية

والقروية على أهمية دور مديريات وزارته بصورة تكاد تشمل اختصاصات كان يمكنه أن تكون للبلديات (٦).

- ما جاء في المادة الثانية عشرة من النظام من أنه «يجوز حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة ولايته إذا عجز عن القيام بواجباته، وذلك بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية، وعن هذه الحالة يحدد الوزير من يمارس صلاحيات المجلس الجديد».

ولعل المنظم السعودي يجد مبررات لمثل هذا المسلك مثل إرجاع سببه إلى أن نظام إدارة البلديات السعودية المعاصر مازال حديث النشأة -إذا قورن بالنظام الإنجليزي مثلا حيث يعتبر أبو الأنظمة المحلية - ومازال لم يقطع شوطا بعيدا في الممارسة والتطبيق وغيرها من الأسباب. من أجل هذا نحاول في المبحث التالي أن نتصور منهجا يمكن الإستئناس به في تحقيق كل من الضبط الإداري وكفاءة العمل البلدي.

المبحث الثالث: إطار منهج الذاتية في أعمال البلديات

لبيان فكرة هذا الإطار، نعرض لأهم الإتجاهات التي تعمل على إنشاء هذه الذاتية الإستقلالية من ناحية وتأكيد استمراريتها من جهة أخرى. على أن نركز العرض في إتجاهين ليتضمن كل إتجاه أهم العوامل التي يتدعم بها، وصولا إلى أفضل وضع تتمتع فيه البلديات بأكبر قدر مناسب من الحرية، وذلك على النحو التالي:

أ - إتجاه تحجيم الرقابة الخارجية:

إذا كان الوضع في نظم الحكم المحلي أن تخضع البلديات - التي تتمتع باستقلال متكامل إداريا وتنظيميا وقضائيا - لمقدار معين من الرقابة والإشراف والتوجيه من جانب الحكومة المركزية، فإنه من باب أولى في نظم الإدارة المحلية، أن تخضع البلديات - التي تتمتع باستقلال إداري فقط - للرقابة والاشراف والتوجيه من جانب الحكومة.

ومع أن هذا القياس يبدو منطقيا، إلا أنه إذا كانت البلديات ستخضع خضوعاً كاملاً من كافة أوجه نشاطها الإداري المختصة به، لجهات رقابة خارجية، فإنه لا داعي أبداً لوجودها. ويكفي أن تقوم الفروع الإدارية مقامها مع شيء من تفويض السلطة اليها من الحكومة. أما وقد أوجدت البلديات، فالمنطق يقضي بأن تعطي فرصة الاستقلال النسبي عن الحكومة بما يمكنها من النهوض بمسئولية خدمة المجتمع البلدي على الوجه المناسب، وتنشئة الجيل الإداري الذي يمكن أن يتحمل المسئولية فيما بعد على مستوى الدولة ككل.

ونسارع فنقول (٧ ـ ٩) إنه يجب ألا يفهم مما سبق وجوب إلغاء الرقابة حتى تتحقق الذاتية البلدية فهذه الذاتية نسبية وليست مطلقة. إذن الهدف تحجيم ووقف هذه الرقابة عند الحد الذي لا يفسد النظام البلدي، بل يؤدي الى ترشيده بما يساعد البلديات ويقيمها. وفيما يلي نناقش أهم العوامل التي تدعم إتجاه تحجيم الرقابة الخارجية.

١ ـ مدى الكفاءة الإدارية لهيئة المجلس البلدي:

المعروف أن العنصر البشري المنتخب لا تخلو منه هيئة أي مجلس، بل عادة تكون له الأغلبية العددية. وعلى هذا فإن درجة الثقة والقبول الشعبي من جانب مواطني المجتمع البلدي، هما اللذان يأتيان بمعظم الأعضاء إلى مجال العمل القيادي البلدي، وليس بالدرجة الأولى الكفاءة الإدارية العالية.

وبدهي أنه كلما انخفضت هذه الكفاءة في هيئة المجلس، كلما كان المبرر أقوى لتدخل جهات الرقابة الخارجية بدرجة أكبر. وحينئذ تنكمش ذاتية المجلس البلدي وينحسر استقلاله على قدر المبالغة في الرقابة. لذلك، فمن الضروري أن يتضمن نظام إدارة البلديات ذاته، ما يعمل على رفع هذه الكفاءة والقدرة على الأداء، لكي تتأكد ذاتية البلديات وتزداد فاعليتها.

ومن الاقتراحات البناءة أن يشترط فيمن يختار – بالإنتخاب أو التعيين – عضو في المجلس البلدي أن يكون سبق له العمل في حقل البلديات مدة معينة. أو يشترط قبل أن يستلم عمله عضوا في المجلس إجتياز دورة تدريبية في فنون العمل البلدي والتعامل الجماهيري. والأهم من

ذلك تركيز التنمية الإدارية على أعلى وحدة تنظيمية بلدية لأن نجاح البلديات في تنمية المجتمعات البلدية متعلق بها بالدرجة الأولى.

٢ ـ طريقة التوظيف في البلديات:

القاعدة أن من يملك سلطة المثوبة والعقوبة يستحوذ على ولاء الموظفين. ولذلك يجب فك الإرتباط العضوي بين لائحة التوظيف بالبلديات ونظام العاملين بالخدمة المدنية في الدولة. ومن ثم يكون ولاء الموظفين البلديين لمجلسهم البلدي. إذ لو طبقت على أولئك الموظفين نفس قواعد التوظيف العامة، لكان معنى هذا أن يكون أثر الرقابة الحكومية شديداً لانه سيكون بيدها كل الصلاحيات من التعيين حتى الفصل.

ورغبة في تدعيم الذاتية الإستقلالية في العمل البلدي يمكن أن يقوم المجلس البلدي بترشيح الموظفين بأسمائهم (٧ ـ ١٠). لكن هذا الترشيح لا يعتبر نافذ المفعول إلا بعد أن توقع الحكومة بالتصديق عليه. فإذا تم التصديق فإننا نرى أن تؤول سلطة الترقية والتدريب والتأديب والإحالة إلى التقاعد وغيرها، إلى المجلس البلدي لضمان إرتباط الموظفين به إرتباط ولاء. وعلى المجلس أن يتخذ قراره الذي يتناسب مع طبيعة مجتمعه البلدي وذلك بخصوص المفاضلة بين الإقتصار في الترشيح على أبناء المجتمع الصغير أو اشتراط الكفاءة الإدارية والفنية في الموظف، ولو لم يكن من أبناء ذلك المجتمع مع اشتراط الإقامة الدائمة فيه.

٣ ـ طريقة تحديد الإختصاصات المحلية:

هناك طريقتان يمكن أن تتبع السلطة النظامية إحداهما أو كليهما معاً، في تحديد الحاجات التي تختص باتباعها البلديات. وهاتان الطريقتان هما: إما أن يكون التحديد على سبيل الحصر، وإما أن يكون على سبيل المثال. فإذا تم التحديد على سبيل الحصر، بمعنى أن يحدد في النظام تلك المرافق والحاجات البلدية التي تدخل في اختصاص المجلس البلدي، فإنه لا يكون حينئذ ثمة خوف من عدم إدارتها إدارة مثلى. ولما كان كثير من القرارات الإدارية لا يخلو من عنصر التقدير الشخصي الذي يؤدي إلى اختلاف وجهات النظر بين رجل الإدارة ورجل الرقابة

المركزية، فإنه – والحال قاصرة على مدى حسن إدارة المرافق البلدية – يكون الدور الرقابي من جانب الحكومة مخففاً.

أما إذا اتبعت في تحديد الإختصاصات البلدية طريقة التمثيل، فالمعنى أن تتضمن القواعد المنظمة، إختصاص المجلس بكل ما يهم مجتمعه البلدي من مرافق وحاجات. وهنا ينشأ الخوف من أن تجاوز تلك المجالس حدودها فتتدخل في إدارة بعض المرافق القومية بمقولة أن هذه المرافق تخدم المجتمع البلدي خدمة مباشرة. لذلك فإن الحكومة يمكن أن تتكىء على هذا الإحتمال فتتخذه مبرراً لتكثيف رقابتها على البلديات حماية للمرافق البلدية من تعديها.

ويبدو أن المنظم السعودي أراد أن يجمع مزايا الطريقتين. في الباب الثاني من نظام البلديات يقول إنه: «مع عدم الإخلال بما تقضي به الانظمة من إختصاص عام لبعض الإدارات أو المصالح تقوم البلدية بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم منطقتها وإصلاحها وتجميلها والمحافظة على الصحة العامة والراحة والسلامة العامة. ولها في سبيل ذلك إتخاذ التدابير اللازمة، خاصة في النواحي التالية: «ثم ذكر بعد ذلك عشرين اختصاصاً، فعلق الاختصاص بجميع الأعمال البلدية، وضرب لها أمثلة».

والرأي الذي نراه هو توسيع حرية البلديات في مباشرة الإختصاصات المسماة بأن تكون الرقابة مثلا لاحقة للتصرف البلدي ولا تلحق في القرار البلدي تعديلا، فإما صدقت عليه كلية وإما اعترضت عليه كلية. ولا شك أن المجالس البلدية الأعلى أحوج إلى أن تتصرف معها الحكومة مثل هذا التصرف الذي يدعم ذاتيتها واستقلالها.

٤ ـ فلسفة التخطيط الإقتصادي القائم:

تتأثر العلاقات (الحكومية–البلدية) باستراتيجية التخطيط من حيث المستوى الذي يبدأ منه، فقد ينطلق التخطيط القومي من أعلى وقد ينطلق من أسفل. فقد يحدث أن تتعلل الحكومة بأن وضع خطة تنمية قومية طويلة الاجل ذات هدف استراتيجي عام، يدعوها إلى تبنى وضع هذه الخطة ومراقبة تنفيذها من قبل البلديات – وغيرها – رقابة دقيقة. ولا شك أن

هذا التعلل يحظى ببعض الوجاهة، إلا أن هناك وجهة نظر أخرى تعتني بهذا المطلب، وتعتني بالتأكيد على ذاتية البلديات واستقلالها.

إنه يمكن أن تحدد الحكومة الأهداف العامة للخطة القومية. وبعد ذلك تترك إلى كل مجلس بلدي حرية وضع خطته في ضوء هذه الأهداف. ثم تجمع الحكومة الخطط البلدية وتصيغ منها الخطة القومية. فهذا أسلوب المشاركة في التخطيط أو التخطيط من أسفل، ومن ناحية أخرى يمكن أن تضع الحكومة خطة قومية على مستوى الدولة تفصيلية ومتكاملة، ولكنها عامة فيما يخص البلديات من تلك الإعتمادات، لتتولى هذه البلديات وضع خططها التفصيلية في ضوء ما يخصها من تلك الإعتمادات. وهذا هو أسلوب التخطيط من أعلى.

٥ ـ المقدرة التمويلية للمجلس البلدي:

بالرغم من أن نظم الإدارة البلدية قديمة في بعض الدول كأنجلترا، وجمهورية مصر العربية (٨ ـ ١٩) وترجع إلى مئات السنين، إلا أن البلديات فيها – وفي غيرها من الدول – ظلت تعاني من ضعف المقدرة التمويلية عن تغطية متطلبات التنمية البلدية. هذا في الوقت الذي يحدد فيه المركز المالي للمجلس البلدي درجة الرقابة الحكومية ودرجة الإستقلالية البلدية. وهكذا تكمن المشكلة في أن إنكماش الدخل البلدي يجعل البلديات عالة على الحكومة بسبب حاجاتها إلى المساعدات الحكومية المالية. و تتخذ الحكومة من هذا الوضع حجة للمغالاة في الرقابة.

وإزاء هذا الوضع الخطير على حرية واستقلال البلديات نقترح ما يلي:

- إعطاء المجالس البلدية حق فرض رسوم جديدة أو زيادة في الرسوم الحالية، في حدود معقولة.
- أن تقتصر الرقابة السابقة على الأنشطة المعانة.
- أن تتنازل الحكومة عن بعض الرسوم التي كانت تحصلها لحسابها، إلى البلديات لتحصلها لحسابها هي
- أن توجه البلديات بعض استثماراتها نحو مشاريع حرفية تعتمد على الموارد المتاحة في البيئة

البلدية. ولا شك أن مثل هذه المقترحات تساعد على تقوية المالية السعودية البلدية إلى الحد الذي يحقق هدفين معا، الأول تأكيدالروح الإستقلالية، والثاني التخفيف عن كاهل الحكومة.

٦ ـ طبيعة البيئة البلدية:

البيئة هي الجبال والوديان والسهول والتضاريس والأنهار والبحار والحضارة والبداوة والطقس والزراعة والصناعة والتجارة والنظم السياسية والإجتماعية والإدارة والثروة المعدنية والتوزيع السكاني (ذكورة وأنوثة وكثرة أو ندرة ونوعيات ومستويات التعليم...) والإدارة البلدية تتأثر بكل هذه المظاهر البيئية شأنها في ذلك شأن بقية العلوم الإنسانية.

فموقع وحدة المجتمع البلدي يؤثر على درجة الرقابة الخارجية عليها. فالعواصم مثلا تختار لتوسطها في مجتمعاتها، وتعتبر من الوحدات التي تعطي قدراً كبيراً من الحرية في العمل. وهو ما جرى عليه المنظم في أنجلترا وفرنسا. وكذلك المجتمعات الساحلية والسياحية والبدوية التي تتأبى بطبيعتها على التطويع والرقابة الشديدة. وأيضا المجتمعات البلدية التي يتزايد سكانها عشوائيا دون توازن في الذكور والإناث مع فقر المجتمع في الموارد الطبيعية، فإن هذا المجتمع سوف يلجأ مضطرا إلى الحكومة يطلب العون المالي. وحينئذ نجد الرقابة الحكومية تزداد مع زيادة العون. لكن مما يخفف من وطأة هذه الرقابة ويحافظ على الذاتية البلدية أن يعمد المنظم منذ البداية عند إنشاء أي مجتمع بلدي إلى تحديد مساحته الجغرافية بحيث تجمع مزيجاً مناسباً من الموارد البشرية والموارد الطبيعية تسمح لإقامة مجتمع متكامل.

ب ـ إتجاه تعميق واقع الذاتية البلدية:

من مقتضى هذا الإتجاه أن تستقل المجالس البلدية في اتخاذ بعض القرارات دون أن تأتمر بأوامر وتوجيهات المستوى الحكومي المركزي. وهذا هو الفارق بين الإستقلالية البلدية والتبعية الرئاسية. فلكي يتم تعميق واقع الذاتية البلدية. نرى مثلا أن يكون للمجلس البلدي كامل الحرية في المبادأة باتخاذ قرار معين أو عدم اتخاذه. كما نرى أن يظل مسئولا عن نتائج القرار الذي اتخذه ولو كان من تلك القرارات التي تخضع لتصديق الحكومة. وفيما يلي نناقش أهم العوامل التي تدعم إتجاه تعميق الواقع العملي للذاتية البلدية.

١ ـ حق المبادأة البلدية:

يعني أن دور الرقابة الخارجية يأتي في التوقيت ـ غالبا ـ بعد أن تباشر البلديات أعمالها وتتخذ قراراتها بمبادرة منها. وهذا المعنى الهام مالم يتفهمه المسئولون في البلديات ويتمسكوا به، فإنه سوف تضيع عليهم فرصة ثمينة في تعميق الشخصية الذاتية لبلدياتهم. وإذا كان البعض (٩ ـ ٤٦) يرى أن منظمات الإدارة البلدية – في الدول النامية بالذات – قد فشلت في تدعيم نشاط المبادأة الضروري، فإننا نرى هذا الأمر نسبيا. فلعله يرجع إلى حداثة التطبيق العملي لمفاهيم الإدارة البلدية، وضرورة مرور بعض الوقت حتى تتكون الكفاءات الإدارية كماً ونوعاً. وكما هو الحال في النظام الأنجليزي للحكم المحلي (١٠ ـ ٤٤٦) فإننا نؤكد على أن تعمل الحكومة باصرار على تأكيد قوة البلديات في إتخاذ قرارات بنفسها، وذلك بالتدريب على عملية إتخاذ القرار البلدي ضمن برامج تنمية القادة الإداريين على المستوى البلدي.

٢ ـ عدم التعديل الحكومي في القرار البلدي:

الأصل في علاقة سلطة الرقابة بالقرار البلدي، ألا يكون من شأنها إجراء أي تعديل في القرار مهما كان هذا التعديل بسيطا، تحقيقا لحرية المجلس البلدي وتأكيداً لاستقلاليته في إتخاذ القرار الذي يراه متماشيا مع ظروف البيئة البلدية. فلا يدرك ظروف أي مجتمع بلدي إلا مجلسه البلدي.

والواقع أن هذا الأصل وإن كان يتناسب مع المجالس البلدية الكبرى إلا أنه من قبيل التفريط أن نلتزم به فيما يتعلق بالمجالس الصغرى. ومن ناحية أخرى لو أن الحكومة حُرمت مجرد التعقيب على تصرفات هذه المجالس لكان البديل إحتمال وقوع المحذور الذي فرضت من أجل القضاء عليه هذه الرقابة، وهو شيوع الفوضى الإدارية والتفكك السياسي للدولة.

لهذا فإن التفرقة بين ما هو صلاحية التعديل وما هو صلاحية الامضاء والتصديق مفيدة في هذا الصدد فصلاحية التعديل هي تغيير في إدارة المسئول البلدي الذي اتخذ القرار وذلك باضافة إدارة الرقيب أو إحلالها في حالة الالغاء والحلول. أما صلاحية الإمضاء والتصديق – وهي التي نوصي بها هنا – فهي إما إمضاء القرار كلية برمته أو إلغاؤه كلية.

ولقد أحسن المنظم السعودي صنعا حين قصر سلطة الرقيب في التعديل على إجراءات اتخاذ

القرار البلدي وليس على صلب القرار. ثم أحسن صنعا مرة أخرى حين قدم بين يدي قيامه بالتعديل، الايعاز إلى المجلس البلدي بإجراء مثل هذا التعديل أو إلغائه. والدليل على ذلك قوله: «حـ لوزير الشئون البلدية والقروية أن يطلب من المجلس البلدي أو رئيس البلدية إلغاء أو تعديل الإجراءات التي تتخذ خلافاً للأنظمة – وله أن يعلن أو يعدل تلك الإجراءات بقرار مسبب» (٤ ـ ب$_{٢}$/ف$_{٢}$/م$_{٧}$).

٣ ـ دوام المسئولية البلدية عن القرار البلدي:

بمعنى أن المجلس البلدي حين يتخذ قرارات في النواحي الإدارية أو المالية أو الخدمية أو غيرها فإنه يظل أولا وأخيرا المسئول الوحيد عن هذا القرار. وهذا المظهر الإستقلالي مترتب على مظهر عدم التعديل الرقابي. وهكذا لما دامت جهات الرقابة لا تملك التغيير في إرادة المجلس البلدي فعليه أن يتحمل مسئولية هذه الحرية ودفع قيمة تمتعه بها. وليس هناك من مبرر أبدا لإلقاء التبعة على الحكومة التي صدقت على القرار البلدي. وتدعيماً لمنهج الذاتية نوصي بأن يتحرى كل مجلس بلدي صفة المشروعية وصفة الصالح العام في قراره مما يجعل الرقابة بالتصديق مجرد إجراء روتين.

٤ ـ التقيد بمبدأ لا رقابة إلا بنص نظامي:

وتطبيق هذا المبدأ يكون بألا يسمح للحكومة أن تؤدي دورها الرقابي متى شاءت، بل فقط متى يسمح لها النظام بذلك بنص واضح صريح. وفي حالة غياب النص تغيب الرقابة. فإذا جاوزت الحكومة حدها الموضح في النظام وفرضت نوعا من الرقابة لا يستند إلى مادة نظامية معينة، فإن المجلس البلدي يمكنه أن يرفع دعوى الطعن والإلغاء – أمام القضاء المختص – إثباتا لذاتيته واستقلاله. ويعقب دكتور أوين هارتلي على ضرورة تقييد الرقابة الحكومية فلا تتم إلا بنص نظامي بقوله: «إن ما ندعو إليه بإختصار هو سياسة تقييد ذاتي مدروسة بعناية للحكومة المركزية في تفاعلاتها مع السلطات المحلية» (١٠ ـ ٤٤٥).

٥ ـ الحكومة لا تتوسع في تأويل النص النظامي:

فلا تأخذ بالإتجاه العام للقواعد المنظمة للعمل البلدي في صدد مباشرة الرقابة، بل عليها أن تلتزم بما جاء في ظاهر تلك القواعد فقط. واذا كان ثمة أسلوبان في التعامل مع قواعد النظام، فإما التطبيق الحرفي وإما الأخذ بالروح السائدة في النظام، فلا شك أن أنسبهما لتأكيد استقلال البلديات والحد من جموح الرقابة، هو الأسلوب الأول.

٦ ـ المشورة الحكومية للبلديات:

يستطيع أيّ مجلس بلدي أن يطلب من الحكومة النصح والمشورة في أي مسألة تدخل في إختصاصه. ومع ذلك فليس هناك مقابل يلتزم به إن رفض المشورة أو خالفها عمليا، حتى وإن أخطأ. ونظرا للفوائد الجمة لهذا المبدأ ومناسبته للعلاقات الودودة بين الحكومة والبلديات، فإن الحكومة قد تقدم هذه النصائح والتوجيهات دون طلب من أي مجلس – خاصة – إذا كانت تتعلق بأكثر من مجلس فتصدرها في شكل تعميم مثلا. وذلك رغبة منها في تدعيم المشروعية والملاءمة والصالح العام. ورغبة منها في جعل القرية – التي هي أحوج إلى النصائح – محوراً للتنمية باعتبارها الوحدة الأساسية في الريف.

٧ ـ لا مساءلة من أي جهة عن الرأي البلدي:

لكن يتمتع أعضاء هيئة أي مجلس بكامل الحرية في التعبير عن آرائهم داخل الإجتماعات واللجان المتخصصة فيكون لهم أن يتناولوا الموضوعات المطروحة للمناقشة بالدراسة والتحليل وإبداء الرأي بلا تحرج من احتمال مساءلة الغير لهم أو محاسبته لعضو المجلس بأقواله.

فليس لجهات الرقابة الخارجية أثر على الأقل رعاية لوجود العنصر المنتخب بإرادة مواطني المجتمع البلدي. ولو كانت وظيفة الرقابة تأخذ صفة الأصالة في مقابل الإستقلال البلدي، لتطلب الأمر المحاسبة عن كل رأي. وفي سبيل ذلك لا بد أن ينص في النظام على «توفير الضمانات اللازمة لممارسة أعضاء المجلس البلدي لإختصاصاتهم في استقلال وحرية وتقدير عدم مسئولية المجلس البلدي عما يبديه من أقوال أو آراء أثناء إجتماعات ومناقشات المجلس أو لجانه» (١١ ـ ٢).

الخاتمة:

من الابجديات أن أي نظام إدارة بلدية يتأسس على ثلاثة أركان هي: حاجات تخص مجتمعاً بلدياً أكثر من غيره. واستقلال بلدي في إدارتها، ورقابة حكومية على عملية الإدارة. والجدير بالذكر في هذا الصدد أنه كلما كان نظام البلديات حديثا في نشأته وتطبيقه، كلما كان التنازع بين الإستقلالية الذاتية والرقابة الحكومية على أشده. إلا أنه لا يلبث إلا قليلاً حتى يهدأ ويسير مسيره الطبعى في إتجاه أحد القطبين. والرأي الذي نراه أن يحرص المنظم على إنهاء التنازع لصالح تدعيم الذاتية خاصة للمجالس الكبرى كمجلس بلدية العاصمة ومجلس بلدية الميناء الأكبر.

تثبت المراجع والهوامش:

١ – Samuel Humes Eileen Martin, "The Structure of Local Government, A Comparative Survey of 81 Countries," International Union of Local Authorities, 1969, p. 177.

٢ – **د. محمد حسنين عبد العال**، «**الامركزية المحلية**»، إدارة البحوث والإستشارات، اصدارات معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٢٩٨ هـ.

٣ – د. عبد المعطى محمد عساف، «**التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية**»، دار العلوم، الرياض، ١٩٨٢ م.

٤ – نظام إدارة البلديات السعودي.

٥ – A. F. Leemans, "Changing Patterns of Local Government," International Union of Local Authorities, 1970.

٦ – قرار وزير البلدية السعودي رقم ٦/٤٠١٨ بتاريخ ١٣٩٧/١١/٢٦ ه.

٧ – د. سليمان الطماوى، «**أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها**»، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، السنة ١٢، العدد الأول.

٨ – محمد زيتون، «**نظام الإدارة المحلية في مصر منذ خمسة آلاف سنة**»، دار المعارف، ١٩٦٩م.

٩ – Dr. Sharma, "Journal of Public Administration Overseas," V. ii, No. 1, London, 1949.

١٠ – Owen A. Hartly, "Public Administration", Journal of Royal Institute of Public Administration, V. 49, 1973.

١١ – عبد المعز النجار، «**محاضرات ألقيت على الموظفين الجدد مكتوبة على الآلة الكاتبة في التنظيم والإدارة**»، دورة تدريبية خاصة بموظفي محافظة القاهرة، فبراير، ١٩٧٩م.